



Tilburg University

Herijking van de democratische rechtsstaat

Adams, Maurice

Publication date:
2014

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Adams, M. (null). (2014). Herijking van de democratische rechtsstaat., .
<https://www.nederlandrechtsstaat.nl/forum/id96/11-02-2014/herijking-van-de-democratische-rechtsstaat.html>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**FORUM****EROSIE VAN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT?****MAURICE ADAMS - 21.09.2017**

"In hoeverre is er sprake van politieke en publieke erosie van de democratische rechtsstaat?"

Een robuust, althans toetsbaar antwoord op deze vraag is natuurlijk in de eerste plaats een kwestie van definitie – wat verstaan we onder een democratische rechtsstaat –, en vervolgens van de operationalisering van criteria om eventuele erosie op een betrouwbare wijze te toetsen. Zeker dat laatste is een enorme opgave, die ik hier niet kan uitvoeren. Dat maakt discussie echter niet onmogelijk, maar om die wat hanteerbaar te houden stel ik voor om via de route van een reflectie op twee recente opinieartikelen mijn antwoord te beredeneren op deze vraag.

Op 28 juli publiceert de Pools-Belgische filosofe en schrijfster Alicja Geschinka in het Vlaamse dagblad De Standaard een opiniestuk onder de titel: "Democratie buigt maar barst niet in Polen." In Polen grijpt momenteel een hervorming van de rechterlijke macht plaats, die de onafhankelijkheid daarvan behoorlijk onder druk zet: het Constitutionele Tribunaal, een gerechtshof dat controleert of de Poolse wetgever conform de grondwet handelt, wordt feitelijk tandeloos gemaakt door allerlei procedurele hervormingen; en bovendien zal de reguliere rechterlijke macht het binnenkort moeten doen met verregaande én directe overheidscontrole op het personeels- en kwaliteitsbeleid. In beide gevallen gaat het erom de rechterlijke macht meer 'democratisch' te maken. Dat de uitspraken van rechterlijke colleges vooral representatief moeten zijn voor de volkswil (óf wat daar via de meerderheid in het parlement voor doorgaat), wordt dan veel belangrijker gevonden dan de idee dat dergelijke uitspraak een weergave van het vigerende recht behoort te zijn. Ook de persvrijheid wordt flink aangepakt. De stelling van Geschinka is dat je Polen niet kunt vergelijken met Orbans Hongarije, Erdogans Turkije of Poetins Rusland. Er zijn in Polen immers nog altijd instellingen die de vrijheden van de burger vrijwaren, en er is sprake van een sterk ontwikkelde burgerzin. Dat laatste toont zich onder meer in breed gedragen vreedzame – en door de overheid getolereerde – manifestaties. Bovendien is er nog de commerciële pers, die de taak van de publieke omroep heeft overgenomen. Dit zou aantonen dat Polen een gezonde democratie is, en dat de ware stem van het volk wel degelijk wordt geuit (én gehoord, want soms trekt de overheid voorgenomen hervormingen weer in).

En in de Volkskrant lees ik op 30 juli een - bewust - als prikkelend bedoelde opiniebijdrage van Geerten Waling: “De partij Denk is goed voor de democratie.” Kern van de argumentatie is dat ook “niet-geïntegreerde of matig ‘aangepaste’ burgers een spreekstem [moeten] hebben. Een groot aantal van hen voelde zich jarenlang niet vertegenwoordigd in de politiek of moest zich verlaten op semi-tribale netwerken die waren ontstaan in afdelingen van bepaalde middenpartijen.” Ook voor die burgers is er echter de representatieve democratie, die volgens Waling een “openlijk aanspreekpunt als houvast voor inhoudelijk debat” is. Denk is volgens Waling een verrijking van onze democratie, zolang er tenminste geen concrete plannen worden ontwikkeld die de rechtsstaat willen opschorten, Erdogan achterna. “Al het andere”, zo citeer ik opnieuw Waling, “kan de democratie wel aan. Hoe meer mensen haar spel meespelen, hoe sterker zij wordt.”

De twintigste eeuw kan je op vele manieren karakteriseren, maar een hier relevante invalshoek is die van de opkomst van de fundamentele rechten: de val van de muur in 1989, de oprichting, na twee wereldoorlogen, van respectievelijk de Verenigde Naties (1945) en de Raad van Europa (1949); deze gebeurtenissen hebben geleid tot het aanvaarden en uitdragen van belangrijke mensenrechtenverdragen en nieuwe grondwetten. Die markeren vrijheid en pluralisme, tegen de aberraties van de democratische meerderheidswil in. En zo zie je dat tot vandaag een heel groot deel van de debatten en geschillen over deze waarden worden gevoerd via de taal en toepassing van die fundamentele rechten.

Toch denk ik dat wanneer we als academici iets betekenisvols willen zeggen over de kwaliteit van onze democratie én onze rechtsstaat, we de aandacht meer dan ooit moeten gaan richten op de vraag onder welke voorwaarden instituties een betekenisvolle rol vervullen in het stabiliseren en faciliteren van het spanningsveld tussen democratie - voor nu even al te kort door de bocht begrepen als meerderheidswil - en rechtsstaat - een term die dan staat voor onder meer bescherming van fundamentele rechten. Want er blijft een ruimte nodig waarin kan worden bemiddeld tussen het algemene en abstracte enerzijds, en het bijzondere en concrete anderzijds; en tussen de korte en lange termijn. Als ik het over instituties heb, dan denk ik vooral aan de rechterlijke macht, maar ook aan hoge adviesorganen van staat zoals de Raad van State, of aan audits en evaluaties (bijvoorbeeld door rekenkamers), ombudspersonen en sociaaleconomische raden.^[1] Het is namelijk over de boeg van een aanval op die instituties dat de rechtsstaat momenteel wordt ondergraven. Dat betekent niet dat aandacht voor fundamentele rechten minder relevant is geworden. Maar praten daarover heeft vooral betekenis als we goed zien dat die fundamentele rechten en de rechtsstaat in de praktijk moeten worden waargemaakt door ondersteunende instituties, en dat de mechanismen die de democratie temperen intact blijven. Je kunt in theorie nog zoveel vrije meningsuiting belijden, als je die niet kan garanderen via bijvoorbeeld onder meer een onafhankelijke rechter, dan wordt die meningsuiting in de praktijk

al snel betekenisloos.

Hier ligt een mooie kans voor samenwerking tussen normatieve denkende juristen en meer empirisch georiënteerde bestuurskundigen, tussen wetenschappers die traditioneel wat meer aandacht hebben voor fundamentele rechten en procedures enerzijds en anderzijds wetenschappers die wat meer op de realiteit die achter instituties schuil gaat zijn gericht. Natuurlijk, instituties bestuderen is zeker niet nieuw voor juristen. Maar ze werden en worden al te exclusief bekeken als statische entiteiten, en te weinig als beweeglijke en als potentieel bemiddelende organen. In ieder geval zijn het instituties zoals parlement en rechterlijke macht die het evenwicht tussen democratie en rechtsstaat moeten garanderen, die roekeloze besluitvorming moeten temperen door aan wederzijdse grensbewaking te doen, en die moeten faciliteren tussen continuïteit en verandering, en die de waarden van de rechtsstaat moeten bewaken en garanderen.^[2] En uiteindelijk steunt dit allemaal op wederzijds vertrouwen. Vandaar dat “[a]ls je het vertrouwen in instituties verwoest, dan heb je niets meer over.”^[3]

In de Verenigde Staten zien we momenteel dat de institutionele controlemechanismen en het systeem van checks and balances het werk doen dat nodig is: de roekeloosheid in het beleid van Trump wordt wel degelijk getemperd via het parlement, en ondanks alle aanvallen is er nog steeds een zeer vrije pers.^[4] Ook de rechter oordeelt geheel onafhankelijk.^[5] Dat is allemaal goed nieuws! Maar de ondermijning van de instituties van de rechtsstaat kan snel gaan, en ik denk dat Alicja Geschinka dat in haar opiniestuk over Polen over het hoofd ziet. Als de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is ondergraven zal het vrijwel onmogelijk blijken fundamentele rechten te garanderen, hoe groot de burgerzin en protestbereidheid ook is. En de hervormingen van de rechterlijke macht lijken zich wel degelijk te voltrekken (die met betrekking tot het Constitutioneel Tribunaal zijn al een feit), ondanks luidkeels protest in binnen- en buitenland; ook zijn de inkomsten van de commerciële pers stevig gedaald, als gevolg van overheidsmaatregelen. En uiteraard is parlementaire representatie van de vele segmenten van de bevolking belangrijk, zoals Waling stelt, en bovendien kan geen enkele politicus of beleidsmaker het zich permitteren om de publieke mening te negeren; responsiviteit tussen samenleving en politiek is wezenlijk. Maar diegenen die in de instituties, zoals een parlement, hun werk doen, zullen onvermijdelijk hun impact willen doen voelen; en dan niet noodzakelijk om de rechtsstaat te omarmen. Het is dan wat al te lauw om, zoals Waling in zijn prikkelende opinie schrijft, dat maar te tolereren zolang er geen anti-rechtsstatelijke voorstellen worden gedaan. Ter wille van de democratie moet de rechtsstaat juist bloeien^[6], omdat die samenleven tussen mensen met fundamenteel verschillende levensbeschouwingen en levensstijlen mogelijk maakt. Een alternatief is er daarvoor niet.

Juristen en bestuurskundigen zouden samen meer aandacht moeten besteden aan de

vraag onder welke voorwaarden instituties democratie en rechtsstaat op elkaar betrokken weten te houden: om erosie van de democratische rechtsstaat te voorkomen. Voor je het weet is het nest leeg gehaald.

Deze tekst is voorgedragen tijdens een workshop ter gelegenheid van de opening van de Tilburg School of Governance

[1] Ik ben me bewust van het feit dat instituties meestal ruimer worden begrepen, als relatief bestendige verzamelingen van regels en bestaande omgangspraktijken (weliswaar meestal ingebed in de door mij vermelde organisatiestructuren).

[2] Democratie en rechtsstaat zijn aldus op een dieper niveau op elkaar betrokken. Of zoals collega Hirsch Ballin het steeds treffend onder woorden brengt: democratie en rechtsstaat zijn niet los van elkaar te verkrijgen.

[3] Aldus Stephen Breyer, de Amerikaanse rechter en lid van het Hoogerechtshof, in een recent interview in NRC (16 september).

[4] Hoewel zich daar de ontwikkeling van moderne technologie op een paradoxale wijze doet voelen: van de vrije meningsuiting wordt gebruik gemaakt om op social media rechtstreeks met de kiezer te communiceren. Waarheidsvinding is daarbij niet doorslaggevend, insinuerende manipulatie en verdachtmaking van compromispolitiek des te meer. Zo ook Karel Verhoeven in een redactioneel in De Standaard op 27 juli: “Neen, meneer De Wever, die toer gaan we niet op.” De opkomst van Data Science en surveillance technieken doen weer heel nieuwe dimensies van rechtsstatelijkheid.

[5] Op het terrein van het buitenlandbeleid gaat het moeizamer: daar heeft de President behoorlijk wat autonomie.

[6] Zie ook het recente rapport van de zogenoemde Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa (juni 2017).